80-8E

Current Issue Review

Offshore Mineral Resources: Legal Aspects

Margaret Smith

Law and Government Division
Research Branch

18 March 1980
Reviewed 7 May 1987

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00812/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/80-8-1987E

ISBN 0-660-12589-7

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

OFFSHORE MINERAL RESOURCES: LEGAL ASPECTS

ISSUE DEFINITION

During the past 40 years, nations have increasingly asserted claims of sovereign rights over their territorial waters and over the resources contained in the waters and under the seabed of the continental shelf. Many political, economic and technological factors have influenced the evolution of these rights. The desire to exploit the mineral and fishery resources of these maritime areas has encouraged the international community to establish the rights of states over the territory off their shores. For the most part, these rights are not difficult to determine but in the case of federal states it is necessary to determine which level of government has jurisdiction.

The Supreme Court of Canada has been called upon twice to rule upon the question of whether Canada or the provinces have proprietary or exploitation rights in and jurisdiction over the seabed resources of the territorial sea and the continental shelf off the coasts of Canada.

Ruling in cases involving British Columbia and Newfoundland, the Court has decided in favour of the federal level of government to which it has attributed jurisdiction over and proprietary rights in the seabed and subsoil as well as the resources of the territorial sea of British Columbia and jurisdiction over and exploration and exploitation rights in the continental shelf.

BACKGROUND AND ANALYSIS

At Confederation, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec and Ontario retained ownership of the "Lands, Mines, Minerals, and Royalties"

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and all "Public Property" then belonging to them; this was embodied respectively in Sections 109, and 117 of the Constitution Act, 1867. This proviso was also made applicable to Prince Edward Island and British Columbia when they joined Canada while the Constitution Act, 1930 subsequently transferred the same rights to the western provinces. When Newfoundland became part of Canada in 1949, it was put in a similar position by Term 37 of the Terms of Union. Thus there is historical and legal justification for provincial resource ownership; it has been confirmed by section 50 of the Constitution Act, 1982 which adds section 92A to the Constitution Act, 1867. This claim has also led to provincial demand for ownership and control of offshore resource development, i.e. it is their position that the Constitution Act, 1867 intended natural resources to be within provincial jurisdiction.

Successive federal governments conceded provincial jurisdiction with respect to resources within provincial boundaries, but the question of the limits of those boundaries and of the ownership of the seabed resources beneath the territorial sea, and the right to explore and exploit the resources in the continental shelf remained unanswered. These issues were raised (at the request of the provinces) at the 1965 federal-provincial conference, where then Prime Minister Pearson explained that he was willing to enter into an equitable settlement but felt that the jurisdictional issue had to be settled first. As a result he referred the matter of jurisdiction over the offshore of British Columbia to the Supreme Court of Canada. Nova Scotia, New Brunswick, Newfoundland, Ontario and Prince Edward Island were also represented at the hearing.

The Supreme Court's advisory opinion in Reference Re Offshore Mineral Rights of British Columbia (which is persuasive but not conclusive as regards the other provinces) decided that the territorial seabed was not within the boundaries of British Columbia and thus could not fall under s. 109, nor be within the sphere of provincial power under s. 92 of the Constitution Act, 1867. The court determined that the boundaries of British Columbia, which had been described on the westerly side as being the "Pacific Ocean", ended at the low water mark.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The court stated that at common law the British realm stopped at the low water mark. This had been the conclusion of the British courts in the case of R. v. Keyn, which found that there was no jurisdiction in the criminal courts to try a man for manslaughter where the act had been committed within one marine league of the coast; jurisdiction could only be exercised over this area by Parliament, and no such legislation had been enacted. The Supreme Court of Canada noted that the Sovereign (not the colonies) could indeed acquire new territorial rights arising out of international law. It also found that pursuant to R. v. Keyn, the British Parliament did enact the Territorial Waters Jurisdiction Act of 1878, but that this in no way enlarged the British realm. Nor did it deal with the juridical character of the territorial waters or the underlying seabed. When British Columbia joined Confederation in 1871, no proprietary rights in relation to the territorial sea or seabed were bestowed on British Columbia. The Supreme Court noted that culminating with the Statute of Westminster in 1931, Canada had acquired the status of sovereign state and as such had full constitutional capacity to acquire new jurisdictional rights prevailing in international law. Canada had enacted the Territorial Sea and Fishing Zones Act of 1964, and, combined with the 1958 Geneva Convention on the Territorial Sea and Contiguous Zone, Canada was recognized at international law as having a three-mile territorial sea.(1) This territory was deemed to be part of Canada, and not of British Columbia.

The 1958 Geneva Convention on the Continental Shelf further defined the rights of the coastal state over the continental shelf for purposes of exploring and exploiting the seabed resources. Although the Convention had been signed by Canada when the B.C. Offshore Reference was heard, it had not yet been ratified. Nevertheless, the Court noted that it would be Canada, not British Columbia, which would have to answer claims of the international community for any breaches arising out of the Convention. As with the territorial sea, it was held that the continental

---

(1) Canada has since claimed a 12-mile territorial sea and a 200-mile fishing zone.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

shelf lay outside the boundaries of British Columbia. The rights were found to belong to Canada as a whole and to go beyond local or provincial concerns or interests; constitutionally both sets of rights accrued to Canada under the residual powers of S. 91 of the Constitution Act, 1867. The decision of the Supreme Court of Canada on the reference concerning the resolution on the Constitution, delivered in 1981, confirms the international personality of Canada as it was reported in the reference on the offshore mineral rights of British Columbia.

Within a short time of the judgment having been rendered, it was observed that the terms in which it was couched might permit the provinces to assert their historic rights over the seabed of the territorial sea and of the continental shelf off their respective shores. Before Confederation, there were numerous examples of the exercise by provinces of significant rights over the offshore seabed. In considering this, however, it is important to distinguish between inland waters and those of the territorial sea and beyond. In Quebec, the Maritimes and Newfoundland, it would appear that the provinces have exercised considerable jurisdiction over inland waters adjacent to their coasts. (Inland waters are defined as a state's ports, harbours, bays, gulfs, landlocked seas, straits and rivers. Under international law inland waters are those so closely connected with the territory of the state that they are considered to be dry land).

For example, Gerard Laforest has described Nova Scotia and New Brunswick as having a boundary across the Bay of Fundy, while the boundary between Quebec and New Brunswick is a line through the Baie des Chaleurs. Often commissions to various governors of these areas included the coasts along with all islands within a certain number of leagues of them, as well as "all the rights, members and appurtenances belonging thereto." If these are all to be categorized as inland waters, then it may be that most historic pre-Confederation bays belong to the adjacent provinces, as provided by sections 109 and 117 of the Constitution Act, 1867. (This does not include Hudson Bay which has been conceded to be federal on a number of occasions.) Besides, by a 4-2 split decision on May 17, 1984 the Supreme Court of Canada decided that the waters between

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the Island of Vancouver and the mainland of British Columbia were part of the inland waters of that province and consequently the soil, the subsoil and the resources contained within are owned by British Columbia. The court considered that these waters were part of the colony of British Columbia which kept them when it became a Canadian province.

The more difficult problem, at least for the Maritime provinces and Newfoundland, is whether or not the territorial sea was within the boundaries of the province at Confederation. As mentioned above, the Supreme Court of Canada found that at the time British Columbia joined the union, the territorial sea was not part of that province. Did the British Crown confer any different rights on any of the other provinces? If one were to follow the reasoning of the court in the British Columbia case, in particular, as it related to R. v. Keyn and the British Territorial Waters Jurisdiction Act of 1878, it would be difficult to see how Nova Scotia, New Brunswick or Prince Edward Island could succeed in a claim for ownership of the territorial sea or seabed. Nevertheless, the controversy over the decision of R. v. Keyn has certainly raged since it was rendered and it has been both approved and disapproved in Canadian jurisprudence; several earlier decisions in this country have from time to time indicated that the three-mile territorial sea was within the boundary of the provinces and there can be no doubt that the provinces enacted "hovering" legislation, covering questions of customs and excise within 3 miles of the coasts or bays. There were even grants for seabed mining off Cape Breton. While it is not possible to predict whether any of these provinces would succeed in their claims, it is nevertheless important that because of their geographical situation and historical development they have always looked to the sea for their livelihood and resources; this view is unlikely to change whatever the outcome of a court decision on the matter, and inevitably provincial pressures will be taken into consideration in any settlement. This has traditionally been conceded by the federal government.

Pursuant to the decision in the B.C. Offshore Reference, the various provinces concerned began reassessing their positions. In 1977 the provinces of Prince Edward Island, Nova Scotia and New Brunswick agreed

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

with the federal government to draft an arrangement for the joint development of the offshore. The share in revenue would have been 75% provincial / 25% federal beyond the Mineral Resources Administration Line which is a line at least 5 kilometres from shore. Landward of that line, the provinces would receive 100% of the revenues. A Maritime Offshore Resources Board would be set up to administer the area seaward of the M.R.A.L., and at the option of the province, landward as well. Negotiations on this agreement stopped in 1978 with the provincial election in Nova Scotia. As for the Clark government, it promised control of offshore resources to the provinces.

Newfoundland has constantly maintained that its position differs from that of all the other provinces. Thus it was unwilling to enter into any settlement at all and was preparing an offshore reference to the Supreme Court on its case prior to the May 1979 federal election. In view of the Conservative government's promise to transfer ownership of the offshore to the provinces, Newfoundland suspended further negotiations. Following the 1980 election Premier Peckford of Newfoundland decided that the issue would be referred to the Supreme Court of Canada. However, the federal government submitted its own reference on the same matter on 19 May 1982 to that court.

On March 8 1984, the Supreme Court of Canada rendered its decision in the case concerning the continental shelf of the Newfoundland coast. In a reference addressed to the Court, the federal government had requested that the Court decide who had jurisdiction over, and the right to search for and exploit, the mineral and other natural resources of the Hibernia field off the coast of Newfoundland. In a unanimous judgment, the Court responded to these questions in favour of the federal government.

The government of Newfoundland had submitted a similar reference to the Court of Appeal of that province. Its decision, favourable to the federal government on the question of the continental shelf did not come before the Supreme Court of Canada on appeal. However, the Supreme Court considered it appropriate to comment on the decision insofar as it dealt with the continental shelf.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Court first reviewed the reference argued in 1967 on the offshore mineral rights of British Columbia, but concluded that it could not be applied to Newfoundland as the Court had not in 1967 undertaken a detailed analysis concerning the continental shelf.

In the 1984 reference, Canada and Newfoundland both claimed rights of a coastal state over the continental shelf recognized by international law. These rights, which resemble an extension of the sovereignty of coastal states are not a form of ownership but are sovereign rights to explore and exploit. These are provided for by Section 2 of the Geneva Convention of 1958 on the Continental Shelf. These rights are narrow in scope and extra-territorial in nature. They are not proprietary rights within the ordinary meaning of the term but are rights of sovereignty belonging to the coastal state extending beyond the territory wherein the state exercises its customary authority.

The Court was of the opinion that Newfoundland had to be able to prove: (1) that international law recognized the existence of rights over the continental shelf before 1949, the year in which Newfoundland entered Confederation; (2) that Newfoundland had been in a position to acquire these rights and; (3) that Newfoundland had not lost the rights as a condition of union with Canada.

The Court first considered the constitutional position of Newfoundland. Even assuming the existence of rights over the continental shelf before 1949, it concluded for several reasons that it was Canada and not Newfoundland which had the right of exploitation and exploration of the shelf off the coast of Newfoundland. As a colony with a forum of representative and responsible government, Newfoundland enjoyed only internal self-government and never had the right to external sovereignty, this being reserved to the British Crown. At the most, incidental extra-territorial effect of a colonial law was acknowledged where necessary to make its application more effective. In the area of executive power, there was a similar absence of extra-territorial jurisdiction, which prevented a colony from signing a treaty. A colony, having later become a province, cannot claim the ownership of lands unless they were within its territory; this limitation was clearly set out by jurisprudence.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The adoption of the Statute of Westminster in 1931 represented the culmination of the historic evolution of Newfoundland from colony to dominion. Newfoundland might have possessed at that time the external sovereignty necessary to acquire rights over the continental shelf, but the Court was of the opinion that the period between 1936 and 1949 was the critical time for this to occur, the period during which the Commission of Government existed.

During the life of the Commission of Government the Newfoundland government was neither representative nor responsible and was virtually under the control of the government of the United Kingdom. In principle Newfoundland kept its status as a Dominion but on the international level was treated in a manner different to the other dominions; the United Kingdom government acted in its name. From this the Court concluded that Newfoundland's external sovereignty was suspended during this time.

According to the Court, Term 7 of the Terms of Union with Canada in 1949 did not revive the constitution of Newfoundland as it existed prior to 1934, but simply returned to Newfoundland, as a province of Canada, a system of responsible government. The term dealt only with the internal self-government of Newfoundland. Newfoundland stressed that Term 7 had enabled the province to join Confederation with the same external sovereignty which it had possessed in 1933. The Court on the other hand was of the opinion that the term had come into force "at the date of Union" and that the re-entry into effect of the former constitution was limited to its new status as the constitution of a province.

As for Term 37 of the Terms of Union, it did not enable the province to retain whatever right it might have acquired over the continental shelf before 1949. Term 37 deals with proprietary rights; by their nature, rights relative to the continental shelf are incidents of external sovereignty and are not proprietary rights. After 1949, these rights passed to the entity which possessed external sovereignty, namely Canada. The Newfoundland Court of Appeal came to the same conclusion with respect to Term 37, but for the reason that Newfoundland had made no claim of a proprietary right. The Supreme Court did not apply this reasoning;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

this was not a case where the assertion of a right could give rise to a right. Term 37 was of no assistance in this case as Newfoundland was not thereby enabled to hold extra-territorial capacity.

The Supreme Court also considered the existence in 1949 of the concept of the continental shelf and the rights exercised over it. It attempted to determine if the sovereign right ipso jure to explore and exploit the continental shelf was a matter of settled international law at that time. The Court first studied the claims made by states relative to the continental shelf from 1942 to 1949, including the Truman Proclamation of 1945. It concluded that these claims were not particularly numerous and that their formulation was far from uniform.

The Court recounted that, in 1950, the International Law Commission considered that rights concerning the continental shelf did not form part of international law, a point of view confirmed by the Abu Dhabi Arbitration decision in 1952. It therefore concluded that in 1949 international law was not sufficiently developed to grant to coastal states rights over the continental shelf.

Furthermore, the Court refused to accept that such rights could be applied in a retroactive way, that is, prior to the time when their existence became recognized in international law. This interpretation, taken from the North Sea Continental Shelf case, would date the claims of coastal states over the shelf back to the period of its geological formation. The Court based its conclusion on the principle that international law does not attempt to discover rights which have always existed. Moreover, even if such were the case, the state which would benefit would be that which had the jurisdiction to acquire rights concerning the continental shelf, that is, Canada.

Thus, the Court decided that Canada had legislative jurisdiction on the subject of rights over the continental shelf by virtue of its residual power to legislate for peace, order and good government.

The Supreme Court of Canada was also of the opinion that the federal government had the rights of exploration and exploitation of the continental shelf off the coast of Newfoundland. It based that conclusion on the following reasons: this was a case of the extra-territorial exercise

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of Canada's external sovereignty, the constitutional position of Newfoundland did not confer such rights upon it, international law did not recognize the existence of these rights in 1949 and Canada had legislative jurisdiction relative to them.

On February 11, 1985 the Governments of Canada and Newfoundland signed an agreement on the offshore oil and gas resources off the Newfoundland coast. A joint board, to be called the Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board will manage the development of the resources although the federal Minister of Energy, Mines and Resources will have final decision-making powers over the pace and means of exploration and exploitation at any time at which national energy self-sufficiency and security of supply have not been attained. The province will have broad powers of taxation of offshore resource development.

CONCLUSION

The decision of the Supreme Court of Canada on the continental shelf of Newfoundland, combined with the decision on the British Columbia offshore mineral rights, has considerably clarified the situation as to the division of jurisdiction over the continental shelf. It is apparent that the Maritime provinces are no longer able to claim rights over the continental shelf off the coast of their respective territories.

Nonetheless, the question of the territorial sea has not been definitively settled; insofar as Newfoundland is concerned, the Court of Appeal of that province ruled in its favour with respect to the territorial sea to the limit of three miles. This decision has been appealed to the Supreme Court of Canada. Neither the Newfoundland nor the federal government has actively pursued the case before the Supreme Court. In any case, this is of less importance than the continental shelf rights where a definitive response has been given. The federal government is now in a powerful position to negotiate an arrangement with the provinces on the sharing of revenue earned from the exploitation of resources from the seabed of the continental shelf. This fact will oblige the provinces who have not already done so to come to an agreement with the federal government.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGY

1945 - The Truman Proclamation of September 28 stated that the United States regarded the resources of its continental shelf as appertaining to the United States and subject to its jurisdiction and control.

1958 - The Geneva Convention on the Continental Shelf was adopted by the United Nations. It provided that the coastal state has sovereign rights to explore the continental shelf and to exploit its resources. The Shelf is described as the seabed and subsoil adjacent the territorial sea, descending either to a depth of 200 meters or to the limit of exploitability.

1967 - The Supreme Court held in Reference Re Offshore Mineral Rights of British Columbia that the Federal government not the province of British Columbia had property rights and jurisdiction over the offshore area.

1976 - The British Columbia Court of Appeal held that certain lands underlying the Strait of Juan de Fuca, Georgia Strait, Johnstone Strait, and Queen Charlotte Island belonged to British Columbia.

February 1977 - Nova Scotia, New Brunswick and Prince Edward Island agreed to set aside their differences, and signed a memorandum of understanding for joint administration which would give a general revenue sharing arrangement, 75% - provincial - 25% federal.

5 June 1980 - Bill 61 was adopted on third reading in the Nova Scotia legislature. It provides for control over the exploration and development of petroleum located in Nova Scotia lands and defines such lands as including the seabed and the subsoil of the continental shelf to the limit of its exploitability. It also provides for employment of Nova Scotians on exploitation sites off the shores of Nova Scotia.

9 September 1980 - During the constitutional conference of September 1980, the federal government refused to give away its jurisdiction over offshore mineral rights. It however offered an administrative agreement to maritime provinces that would allow them 100% of the revenues of sales of fuel, natural gas and other minerals until these provinces reach a "have" position. Nine provinces out of ten refused this offer while Ontario reserved its opinion.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

30 December 1980 - The Canadian Labour Board declined jurisdiction to hear a motion made by the Seafarers International Union of Canada requesting to be certified as negotiator for workers on offshore oil rigs in Newfoundland. The Board stated that it did not want to utilize its resources to engage in a debate with other labour relations boards on questions of constitutional law. The forum for such a question is a court. Following its usual practice of recognizing and accepting decisions on constitutional law of other labour relations boards in matters involving the same parties, the Board recognized the decision of the Newfoundland Labour Relations Board that it was constitutionally competent to deal with workers exploiting Newfoundland offshore mineral resources. The Canadian Board thus rejected the motion and we can expect that its decision will be appealed before the Supreme Court of Canada.

2 June 1981 - The Minister of Energy of British Columbia, Mr. Bob McClelland, announced that his government would open about 49,000 square kilometers of marine waters during 1982 to oil and gas exploration. This area, said to contain from two to three billion cubic feet of natural gas, includes Hecate Strait, Dixon Entrance, Queen Charlotte Sound and Strait, Johnstone Strait, the Strait of Georgia and the Strait of Juan de Fuca. British Columbia considers that this area is under provincial jurisdiction after the decision of the Appeal Court of this province denying federal jurisdiction over offshore resources in waters between the Strait of Juan de Fuca and the Johnstone Strait. This case has been appealed to the Supreme Court of Canada and is still pending. The Minister has also declared that in offshore areas under federal jurisdiction he would collaborate with federal authorities. The latter consider that this issue will be dealt with in the Supreme Court.

27 July 1981 - Prime Minister Trudeau sent a letter to the premiers of Newfoundland and Nova Scotia inviting them to negotiate an agreement on the issues of the management and revenue sharing of offshore mineral resources of these provinces. He reiterated the federal jurisdiction based on the decision of the Supreme Court of 1967 and the fact that tribunals will have to solve this problem of jurisdiction. But in the meantime he wished to find a solution to the management of the development of these resources through a joint administrative mechanism. As for revenue-sharing, he proposed to Newfoundland to treat offshore resources as though they were on land as long as this province remained a have-not province. Mr. Trudeau suggested a round of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

negotiations starting during the fall of 1981 and lasting until February 1982. In the absence of a solution, the parties would have to rely on the decision of tribunals. The Minister of Justice sent a telegram for the same purpose to the Minister of Inter-governmental Affairs of British Columbia. In it, he indicated that his Department would pursue before the Supreme Court of Canada an appeal of the judgment of the British Columbia Court of Appeal on the Reference on the Strait of Georgia.

2 March 1982 - The governments of Canada and Nova Scotia signed an agreement relating to the exploitation of that province's offshore mineral resources. According to this agreement, the Canadian government will control the development of these resources while Nova Scotia will get most of the revenues derived from exploitation until the province reaches a level of fiscal and economic capacity above the national average. The question of ownership of these resources was not covered by this agreement.

5 March 1982 - The Appellate Division of the Federal Court decided that the Government of Canada, under its power over shipping, had jurisdiction over labour relations aboard vessels supplying drilling rigs off Canada's coast. Consequently, it referred the application for certification made by the Seafarers International Union back to the Canada Labour Relations Board. The Court refused to decide on the issue of ownership of offshore mineral resources. On 10 May, the Supreme Court of Canada refused to hear an appeal of this decision.

16 March 1982 - The Premier of Newfoundland unveiled proposals on offshore resources of his province presented to the federal government on January 25. It provided for five main subjects: implementation of economic programs advantageous to Newfoundland, joint management of the resources, a revenue-sharing formula, an equal sharing of Crown rights between Petro Canada and Newfoundland's Crown corporation and entrenchment under section 43 of any agreement on the offshore resources of the new Canada Act.

6 April 1982 - The Conservative Party of Brian Peckford won the general elections in the Province of Newfoundland. He had called an election seeking a mandate to negotiate the ownership of offshore mineral resources of this province with Ottawa.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

19 May 1982 - By P.C. 1982-1509, the federal government decided to refer to the Supreme Court of Canada the question of ownership of resources in the Hibernia area off the coast of Newfoundland. In a letter to Mr. Peckford, the Prime Minister of Canada declared that he had taken this decision because it was impossible to reach an agreement with Newfoundland on the subject of the exploitation of offshore natural resources. Mr. Peckford protested against this unilateral federal action while a similar matter is before the Newfoundland Supreme Court.

17 February 1983 - The Newfoundland Court of Appeal delivered its decision concerning the seabed and subsoil of the territorial sea and continental shelf of Newfoundland. It recognized that the province had a constitutional status allowing it to acquire the ownership of and jurisdiction over territories in virtue of international law. By legislating, Newfoundland acquired sovereignty over the seabed and the subsoil of its territorial sea. Neither the circumstances of the "Commission of Government of Newfoundland" nor the Terms of Union altered that. But the Court did not recognize the rights of Newfoundland over the resources of the continental shelf off its coast. Even if the principle of it existed in 1949, at the time of Union, Newfoundland did not legislate to appropriate these rights and cannot claim them today. These rights are consequently vested in the federal government.

22-24 February 1983 - Hearings before the Supreme Court of Canada on the rights of Newfoundland over the resources of the Hibernia site, off the coast of this province.

March 1984 - The Supreme Court of Canada unanimously ruled that the federal government had the right to explore for and exploit the mineral resources and other natural resources in the seabed of the continental shelf off the coast of Newfoundland.

17 May 1984 - By a 4-2 split decision, the Supreme Court of Canada awarded to the province of British Columbia ownership of the lands and natural resources of the soil and subsoil under the waters between the Island of Vancouver and the mainland of British Columbia. This decision confirmed a ruling of that province's Court of Appeal to the same effect.

June 1984 - Royal Assent was given to the Canada-Nova Scotia Oil and Gas Agreement Act, S.C. 1984, c. 29, and the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada-Nova Scotia Oil and Gas Agreement (Nova Scotia) Act, S.N.S. 1984, c. 2. These statutes implement the agreement dated 2 March 1982 between Canada and Nova Scotia respecting the exploitation of Nova Scotia's offshore mineral resources.

14 June 1984 - Conservative leader Brian Mulroney, announced his policy on offshore resources of Newfoundland. It provides for nomination of an independent chairman for the resource management board. Newfoundland would be allowed to collect revenues from these resources as if they were based on land. The federal government would then reduce its equalization payment to Newfoundland by 10%.

11 February 1985 - The Governments of Canada and Newfoundland signed an agreement, the Atlantic Accord, on the development of hydrocarbon resources off the coast of Newfoundland. A jointly appointed Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board will be established to manage the development. The province will have the right to levy taxes on offshore resource activity.

21 May 1986 - The Canada Petroleum Resources Act, (Bill C-92) which would, among other things, regulate offshore petroleum exploration in the absence of a specific federal-provincial agreement received second reading. This Bill died on the Order Paper with the prorogation of Parliament in August 1986.

26 May 1986 - The Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act, (Bill C-94) which would implement the terms of the agreement entered into by Canada and Newfoundland on 11 February 1985, received second reading. This Bill died on the Order Paper with the prorogation of Parliament in August 1986.

26 August 1986 - The Governments of Canada and Nova Scotia signed an agreement to replace the 1982 agreement relating to the exploitation of offshore mineral resources. The new agreement allows Nova Scotia to participate equally in the management of offshore petroleum development and alters certain aspects of the federal-provincial fiscal scheme respecting the Nova Scotia offshore.

3 October 1986 - The Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act (Bill C-6), which would implement the terms of the agreement entered into by Canada and Newfoundland on 11 February 1985, was deemed introduced into the House of Commons, read a first and second time,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and referred to a legislative committee. The committee reported to the House with amendments on 6 November 1986.

18 November 1986 - The Canada Petroleum Resources Act (Bill C-5), which would, among other things, regulate offshore petroleum exploration in the absence of a specific federal-provincial agreement, received Royal Assent. The Act will come into force upon proclamation except for section 116, which is deemed to have come into force on March 5, 1982.

15 February 1987 - Certain provisions of the Canada Petroleum Resources Act (Bill C-5) [Sections 1-3, Parts I-VII, IX, X, except for frontier lands in Nova Scotia, Newfoundland, and the North West Territories] were proclaimed in force.

4 April 1987 - The Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act (Bill C-6) was proclaimed in force except for Division VIII of Part II (transfers, assignments and registration), sections 207 and 208 relating to certain taxes and Part VII relating to corporate income tax.

SELECTED REFERENCES

Arvay, Joseph, "Newfoundland's Claim to Offshore Mineral Resources, an Overview of the Legal Issues", Canadian Public Policy, Winter 1979, p. 32. (Library of Parliament H/2/C38)

Beauchamp, K., M. Crommelin, and A.R. Thompson, "Jurisdictional Problems in Canada's Offshore" (1973) Vol. XI, Alberta Law Review, p. 431. (Library of Parliament KA/76/A43)

Gault, Ian Townsend, "Jurisdiction over the Petroleum Resources of the Canadian Continental Shelf: The Emerging Picture", (1985), Vol. XXIII, No. 1, Alberta Law Review, p. 75. (Library of Parliament KA/76/A43)

Head, Ivan, "The Canadian Offshore Mineral Resources Reference: The Application of International Law to a Federal Constitution", 18 University of Toronto Law Journal, 1968, p. 131. (Library of Parliament KA/76/U58)

"In the Matter of an Arbitration between Petroleum Development (Trucial Coast Ltd.) and the Sheikh of Abu Dhabi", (1952) International and Comparative Law Quarterly, p. 247. (Library of Parliament JX/1/I58)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Jewett, M.L., "The Evolution of the Legal Regime of the Continental Shelf", The Canadian Yearbook of International Law, Vol. 23, 1984, p. 153. (Library of Parliament JX/21/C35/1984)

Laforest, Gerard V., Natural Resources and Public Property Under the Canadian Constitution, University of Toronto Press, Toronto, 1969, p. 85-107. (Library of Parliament JL/70/N3/L33)

Martin, Cabot, "Newfoundland's Case on Offshore Minerals: A Brief Outline", Ottawa Law Review, Vol. 7, N° 1, Winter 1975, p. 34-61. (Library of Parliament KA/76/088)

Ministry of Mines and Energy, Government of Newfoundland and Labrador, Heritage of the Sea ... our case on offshore mineral rights, 1977. (Library of Parliament JL/70/N3/N5/A35)

CASES

New South Wales v. The Commonwealth (1975) 8 A.L.R. 1.

North Sea Continental Shelf Cases (1969) 2 C.J. 1.

R. v. Keyn (1876) 2 Ex. D. 63.

Reference Re Mineral and Other Natural Resources of the Continental Shelf (1983), 145 D.L.R. (3d) 9 (Nfld.C.A.).

Reference Re Offshore Mineral Rights of British Columbia, (1967) 65 D.L.R. (2d) 353 (S.C.C.).

Reference Re Ownership of the Bed of the Strait of Georgia and Related Areas (1984), 8 D.L.R. (4th) 161, (S.C.C.).

Reference Re Property in and Legislative Jurisdiction over the Seabed and Subsoil of the Continental Shelf Offshore Newfoundland, (1984), 5 D.L.R. (4th) 385 (S.C.C.).

United States v. California (1947) 332 U.S. 19.

United States v. Louisiana (1950) 339 U.S. 699.

United States v. Texas (1950) 339 U.S. 707.

80-8F

Bulletin d'actualité

Les ressources minières au large des côtes : aspects juridiques

Margaret Smith

Division du droit et du gouvernement
Service de recherche

Le 18 mars 1980
Revu le 7 mai 1987

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/80-8-1987F

ISBN 0-660-92145-6

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TRADUCTION

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES RESSOURCES MINIÈRES AU LARGE DES CÔTES: ASPECTS JURIDIQUES

DÉFINITION DU SUJET

Depuis une quarantaine d'années, les États ont revendiqué progressivement des droits souverains plus importants d'abord sur leurs eaux territoriales puis ensuite sur les ressources contenues dans les eaux ou le sous-sol de leur plateau continental. L'évolution de ces droits est fonction de nombreux facteurs politiques, économiques et techniques. Le désir d'exploiter les ressources minérales et halieutiques des zones maritimes a incité la communauté internationale à établir les droits de chaque État sur les zones situées au large de leurs côtes. Si pour la plupart des États, ces droits ne sont pas difficiles à établir, pour les pays dotés d'un régime fédéral, ils soulèvent le problème de déterminer quel palier de gouvernement dans la fédération aura compétence pour explorer et exploiter la mer territoriale et le plateau continental.

La Cour suprême du Canada a dû à deux reprises se prononcer pour établir qui du Canada ou des provinces avait un droit de propriété ou d'exploitation ainsi que la compétence législative à l'égard des ressources du sous-sol de la mer territoriale et du plateau continental au large des côtes canadiennes. Jugeant les cas de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve, la Cour a tranché en faveur du pouvoir fédéral et a décidé que ce dernier avait la compétence législative et la propriété du sol et du sous-sol ainsi que des ressources de la mer territoriale de la Colombie-Britannique et qu'il avait également la compétence législative et le droit d'explorer et d'exploiter les ressources du plateau continental au large des côtes de ces provinces.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

En 1867, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec et l'Ontario ont conservé la propriété des "terres, mines, minéraux et redevances" ainsi que celle de toutes les "propriétés publiques" qui leur appartenaient auparavant; ces droits ont été consacrés respectivement dans les articles 109 et 117 de la Loi constitutionnelle de 1867. Lors de leur union au Canada, l'Ile-du-Prince-Édouard et la Colombie-Britannique ont également bénéficié de ces dispositions tandis que dans les provinces de l'Ouest, la Loi constitutionnelle de 1930 leur conférait les mêmes droits. Lorsque Terre-Neuve s'est jointe au Canada en 1949, elle a été placée dans une situation analogue par l'article 37 des Conditions de l'Union. Donc, tant d'un point de vue historique que juridique, les ressources naturelles appartiennent aux provinces. Cet état de fait a été confirmé par l'article 50 de la Loi constitutionnelle de 1982 qui ajoute l'article 92A à la Loi constitutionnelle de 1867. Les provinces ont donc également revendiqué la propriété et le contrôle de l'exploitation des ressources au large de leurs côtes, alléguant que la Loi constitutionnelle de 1867 leur en attribuait la compétence.

Au fil des ans, le gouvernement fédéral a convenu de la compétence provinciale sur les ressources situées à l'intérieur des limites des provinces. Il restait à préciser ces limites et à décider à qui appartenaient les ressources du lit de la mer territoriale et qui, du gouvernement fédéral ou des provinces, avait le droit de prospecter et d'exploiter les ressources du plateau continental. A la demande des provinces, cette question a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence fédérale-provinciale de 1965, lors de laquelle l'ancien premier ministre Pearson s'est dit désireux de parvenir à une solution équitable tout en estimant qu'il fallait d'abord trancher le conflit de compétence. Il soumit la question dans le seul contexte de la Colombie-Britannique à la Cour suprême du Canada. La Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, l'Ontario et l'Ile-du-Prince-Édouard étaient également représentés à l'audience.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

L'avis consultatif de la Cour suprême dans l'affaire des droits miniers sous-marins de la Colombie-Britannique (Reference Re Offshore Mineral Rights of British Columbia), affirmait que le lit de la mer territoriale se trouvait à l'extérieur du territoire de la Colombie-Britannique. L'article 109 de la Loi constitutionnelle de 1867 était donc inapplicable, tout comme l'article 92 de la même loi. La Cour décida que la limite ouest de la Colombie-Britannique, à savoir l'océan Pacifique, correspondait à la laisse de basse mer.

Elle indiquait qu'en common law, le royaume de Grande-Bretagne s'arrêtait à la laisse de basse mer. Ainsi en avaient conclu les tribunaux britanniques dans l'affaire R. c. Keyn, où il fut décidé qu'un tribunal pénal n'était pas compétent pour connaître d'un meurtre commis à une lieue marine de la côte. Seul le Parlement était compétent dans un tel cas. Or, il n'avait adopté aucune loi en ce sens. La Cour suprême du Canada indiquait que seul un État souverain, et non une colonie, pouvait acquérir de nouveaux droits territoriaux conformément au droit international. Elle faisait également remarquer qu'à la suite de l'affaire R. c. Keyn, le Parlement britannique avait adopté en 1878 le Territorial Waters Jurisdiction Act, mais que cette loi n'avait en aucune façon agrandi le territoire britannique. Du reste, elle ne traitait pas de la nature juridique des eaux territoriales, ni de celle des fonds marins. Lorsque la Colombie-Britannique s'est jointe à la Confédération en 1871, aucun droit de propriété sur ses eaux territoriales ou les fonds marins ne lui a été conféré. La Cour suprême indiquait qu'avec le Statut de Westminster, le Canada avait acquis le statut d'État souverain, et qu'à ce titre, il avait pleine capacité du point de vue constitutionnel pour acquérir des droits souverains reconnus en droit international. En 1964, le Canada a adopté la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche, qui lui donnait compétence sur trois milles de mer territoriale, conformément au droit international consacré par la Convention de Genève sur la mer territoriale et la zone contiguë de 1958.(1) Cette zone était réputée faire partie du Canada, non de la Colombie-Britannique.

---

(1) Depuis lors, le Canada a revendiqué une mer territoriale de 12 milles et une zone de pêche de 200 milles.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

La Convention de Genève sur le plateau continental de 1958 définit en outre les droits de l'État riverain sur le plateau continental aux fins de la prospection et de l'exploitation des ressources des fonds marins. Bien que la Convention ait été signée par le Canada lors des audiences de la Cour suprême concernant la Colombie-Britannique, elle n'avait pas encore été ratifiée. Néanmoins, la Cour a fait remarquer que c'était au Canada, et non à la Colombie-Britannique, de répondre devant la communauté internationale de toute infraction aux dispositions de la Convention. Comme pour la mer territoriale, elle considérait que le plateau continental se trouvait à l'extérieur du territoire de la Colombie-Britannique. Au-delà des préoccupations ou des intérêts locaux ou provinciaux, les droits sur les fonds marins appartenaient, selon la Cour, à l'ensemble du Canada. Ces deux ensembles de droits ont été conférés au Canada en vertu de la clause sur les pouvoirs résiduaires de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867. Mentionnons que la décision de la Cour suprême du Canada rendue en 1981 sur le renvoi relatif à la résolution constitutionnelle confirme le principe de la personnalité internationale du Canada tel qu'indiqué dans le renvoi sur les droits miniers de la Colombie-Britannique.

On a constaté peu après que les énoncés contenus dans la décision de 1967 permettraient peut-être aux provinces de faire valoir leurs droits historiques sur le sous-sol de la mer territoriale et du plateau continental au large de leurs côtes respectives. Avant la Confédération, on trouve de nombreux exemples de provinces qui ont exercé des droits considérables sur les fonds marins au large de leurs côtes. Il convient maintenant de faire une distinction entre les eaux intérieures, la mer territoriale et les autres zones situées au-delà. Le Québec, les Maritimes et Terre-Neuve semblent avoir exercé des droits très étendus sur les eaux intérieures bordant leurs côtes. (Par définition, les eaux intérieures d'un État comprennent les ports, les baies et golfes, les mers fermées, les détroits et les rivières. En droit international, les eaux intérieures sont celles qui sont étroitement liées au territoire de l'État, au point d'être assimilées à la terre ferme.)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Selon Gérard Laforest, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont une frontière commune qui traverse la Baie de Fundy, tandis que la frontière entre le Québec et le Nouveau-Brunswick traverse la Baie des Chaleurs. Dans ces régions, la zone confiée au gouverneur comprenait souvent les côtes ainsi que les îles distantes d'un certain nombre de lieues, avec tous les droits qui s'y rattachaient. Si l'on considère que ces zones font partie des eaux intérieures, on peut en conclure que la plupart des baies historiques d'avant la Confédération appartiennent aux provinces riveraines, conformément aux articles 109 et 117 de la Loi constitutionnelle de 1867 (à l'exclusion de la Baie d'Hudson qui a été considérée comme territoire fédéral à plusieurs reprises). D'ailleurs le 17 mai 1984, la Cour suprême du Canada a décidé à la majorité (4-2) que les eaux comprises entre l'île de Vancouver et la terre ferme de la Colombie-Britannique faisaient partie des eaux intérieures de cette province et que par conséquent le sol et le sous-sol ainsi que les ressources qui y sont contenues sont la propriété de cette province. La cour a considéré que ces eaux avaient fait partie intégrante de la colonie de la Colombie-Britannique, qui les a conservées en devenant une province canadienne.

Le problème le plus épineux, du moins pour les provinces maritimes et Terre-Neuve, consiste à déterminer si la mer territoriale était comprise à l'intérieur des limites de la province au moment de la Confédération. On sait que la Cour suprême du Canada a statué qu'à l'époque où la Colombie-Britannique s'est jointe à l'Union, la mer territoriale ne faisait pas partie de cette province. La Couronne britannique a-t-elle conféré des droits différents à d'autres provinces? Si l'on devait suivre le raisonnement de la Cour dans cette affaire, et notamment dans la mesure où il est conforme à la décision rendue dans l'affaire R. c. Keyn et au Territorial Waters Jurisdiction Act adopté par le Parlement britannique en 1878, il serait difficile de concevoir comment la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick ou l'Ile-du-Prince-Édouard pourraient revendiquer la propriété de la mer territoriale ou des fonds marins. Toutefois, la décision rendue dans l'affaire R. c. Keyn a été tour à tour approuvée et critiquée dans la jurisprudence canadienne. Plusieurs décisions rendues antérieurement au Canada ont, à l'occasion, indiqué que

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

les trois milles de la mer territoriale se trouvaient à l'intérieur des limites des provinces et il ne fait aucun doute que ces dernières ont déjà adopté des lois en vue de régir les questions de douanes et d'accise à l'intérieur de cette zone de trois milles ou dans les baies. On a même accordé des concessions pour exploiter des gisements miniers au large du Cap Breton. Même s'il est impossible de prévoir si ces provinces auront gain de cause, il est important de se rappeler qu'en raison de leur situation géographique et de leur évolution historique, elles ont toujours compté sur la mer pour assurer leur subsistance et y puiser leurs ressources. Il est peu probable que cette considération soit ignorée quel que soit le jugement que pourra rendre un tribunal en ce domaine et les pressions exercées par les provinces seront sans doute prises en considération dans tout règlement de litige. Le gouvernement fédéral a toujours fait cette concession.

Suite à la décision concernant les fonds marins de la Colombie-Britannique, les diverses provinces intéressées ont entrepris de réévaluer leur position. En 1977, l'Ile-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont décidé d'établir, en collaboration avec le gouvernement fédéral, une entente sur l'exploitation conjointe des fonds marins. Au-delà de la ligne d'administration des ressources minières qui se situe à au moins 5 kilomètres de la côte, 75% des revenus reviendraient au gouvernement provincial et 25% au gouvernement fédéral. À l'intérieur de cette limite, les provinces recevraient la totalité des revenus. Un Conseil des ressources marines serait constitué pour administrer la zone située au-delà de cette ligne et, au choix de la province, en deçà. En 1978, les élections provinciales en Nouvelle-Écosse ont mis fin aux négociations entourant cet accord. Le gouvernement Clark avait pour sa part promis de confier aux provinces la gestion des ressources sous-marines.

Terre-Neuve a toujours soutenu que sa position différait de celle de toutes les autres provinces. Ainsi son gouvernement s'est-il toujours refusé à tout règlement et se préparait-il à soumettre son cas à la Cour suprême du Canada avant les élections fédérales de mai 1979. Devant la promesse conservatrice de céder aux provinces la propriété des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

fonds marins, Terre-Neuve avait suspendu les négociations. Mais à la lumière des résultats des élections de février 1980, le premier ministre Peckford de Terre-Neuve a décidé qu'on soumettrait la question à la Cour suprême. Toutefois, il a été devancé par le gouvernement fédéral, qui a soumis un renvoi à cet effet le 19 mai 1982.

Le 8 mars 1984, la Cour suprême du Canada a rendu son jugement relativement au plateau continental situé au large de Terre-Neuve. Dans un renvoi adressé à cette cour, le gouvernement fédéral avait demandé qui avait compétence et qui avait le droit de prospecter et d'exploiter les ressources minérales et autres ressources naturelles du gisement Hibernia situé sur le plateau continental au large de Terre-Neuve. Dans une décision unanime, la Cour suprême a répondu à ces questions en faveur du gouvernement canadien.

Le gouvernement de Terre-Neuve avait soumis un renvoi semblable à la Cour d'appel de cette province. Cette décision, favorable au gouvernement fédéral en ce qui a trait au plateau continental, n'a pas été entendue en appel par la Cour suprême du Canada. Cette dernière a cependant jugé opportun de commenter dans sa décision les motifs de la Cour d'appel portant sur le plateau continental.

La Cour a d'abord examiné le Renvoi de 1967 sur les droits miniers sous-marins de la Colombie-Britannique, mais elle a conclu qu'il ne pouvait s'appliquer à Terre-Neuve car la Cour n'y avait pas effectué une analyse distincte et détaillée à propos du plateau continental.

Dans le renvoi devant la Cour suprême, le Canada et Terre-Neuve ont revendiqué les droits sur le plateau continental reconnus par le droit international aux États riverains. Ces droits, qui constituent une extension de la souveraineté des États, ne sont pas des droits de propriété mais des droits souverains d'exploration et d'exploitation. Ils sont prévus à l'article 2 de la Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental. Ces droits sont restreints et sont de nature extra-territoriale. Il ne s'agit pas de droits de propriété au sens ordinaire, mais de droits souverains appartenant à l'État riverain à titre d'extension de droits au-delà du territoire où il exerce normalement sa souveraineté.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

La Cour suprême a jugé que Terre-Neuve devait prouver que le droit international reconnaissait l'existence de droits sur le plateau continental avant 1949, date d'entrée de cette province dans la Confédération, que cette province avait été en mesure d'acquérir ces droits et qu'elle ne les avait pas perdus du fait des Conditions de l'Union avec le Canada.

La Cour a d'abord étudié la situation constitutionnelle de Terre-Neuve. Même en présumant l'existence de droits sur le plateau continental avant 1949, elle a conclu que c'est le Canada et non Terre-Neuve qui a le droit d'exploiter et d'explorer le plateau continental au large de cette province et ce, pour plusieurs raisons. A titre de colonie dotée d'une forme de gouvernement représentatif et responsable, Terre-Neuve ne possédait qu'une autonomie intérieure et n'a jamais eu aucun droit de souveraineté extérieure. Elle ne pouvait donc adopter des lois d'application extra-territoriale, ce domaine restant réservé à la Couronne impériale britannique. On a tout au plus admis l'effet extra-territorial secondaire d'une loi de la colonie pour rendre son application plus efficace. En matière de pouvoirs exécutifs, il y avait une absence semblable de compétence extra-territoriale empêchant de ce fait les colonies de signer un traité. Une colonie, devenue province, ne peut réclamer la propriété de terres que si elles sont à l'intérieur de son territoire, restriction clairement énoncée par la jurisprudence.

L'adoption du Statut de Westminster en 1931 est l'aboutissement de l'évolution historique de Terre-Neuve de colonie à dominion. Terre-Neuve possédait alors la souveraineté extérieure nécessaire pour acquérir des droits sur le plateau continental, mais la cour a considéré que la période cruciale pour ce faire se situait entre 1936 et 1949, pendant qu'existait la Commission du gouvernement.

Pendant cette période, le gouvernement n'était ni représentatif ni responsable et se trouvait sous le contrôle réel du gouvernement du Royaume-Uni. Terre-Neuve conservait en principe son statut de dominion mais était traitée d'une manière différente des autres dominions sur le plan international car c'est le gouvernement du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Royaume-Uni qui agissait en son nom. La Cour a donc conclu à la suspension de la souveraineté extérieure de Terre-Neuve pendant cette période.

Selon la cour, la clause 7 des Conditions de l'Union avec le Canada en 1949 n'a pas pour effet de remettre en vigueur la constitution antérieure à 1934 mais seulement de redonner à Terre-Neuve un gouvernement responsable à titre de province du Canada. Cette clause ne porte que sur l'autonomie intérieure de Terre-Neuve. Terre-Neuve soutenait que cette clause lui avait permis de se joindre à la Confédération avec la même souveraineté extérieure que celle qu'elle possédait en 1933. Mais la Cour a plutôt considéré que la clause 7 était entrée en vigueur "à la date de l'Union" et que la remise en vigueur de la constitution antérieure à 1934 s'est faite à titre de constitution d'une province.

Pour sa part, la clause 37 des Conditions de l'Union ne permet pas à Terre-Neuve de conserver tout droit qu'elle pourrait avoir acquis sur le plateau continental avant 1949. La clause 37 porte sur les droits de propriété, mais par leur caractère, les droits relatifs au plateau continental sont rattachés à la souveraineté extérieure et ne sont pas des droits de propriété. Après 1949, ces droits sont passés à l'entité possédant la souveraineté extérieure, soit le Canada. La Cour d'appel de Terre-Neuve a formulé la même conclusion dans sa décision, considérant que la clause 37 ne s'appliquait pas aux droits sur le plateau continental. La Cour suprême n'a cependant pas retenu cette opinion car, à son avis, il ne s'agissait pas d'une revendication permettant d'acquérir un droit de propriété. Par conséquent la clause 37 ne s'appliquait pas dans le cas de Terre-Neuve, qui ne peut posséder de biens publics en dehors de ses limites territoriales.

La Cour suprême s'est aussi penchée sur l'existence en 1949 de la doctrine du plateau continental et des droits s'y exerçant. Elle a essayé de déterminer si le droit souverain ipso jure d'explorer et d'exploiter le plateau continental était à cette époque une question de droit international coutumier. La cour a d'abord étudié les revendications des États sur le plateau continental de 1942 jusqu'à 1949, y compris la Proclamation Truman de 1945. Elle a constaté que ces revendications

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

n'étaient pas tellement nombreuses et que leur rédaction était loin d'être uniforme.

Elle a relevé qu'en 1950, la Commission du droit international considérait que les droits relatifs au plateau continental ne faisaient pas partie du droit international, point de vue confirmé par la décision dans l'affaire Abu Dhabi Arbitration de 1952. La Cour a donc conclu qu'en 1949 le droit international n'était pas suffisamment developpé pour accorder aux États riverains des droits sur le plateau continental.

De plus, la cour a refusé de reconnaître que de tels droits aient pu s'appliquer de façon rétroactive, c'est-à-dire antérieurement au moment où leur existence a été reconnue par le droit international. Cette interprétation, tirée de l'arrêt sur l'Affaire du plateau continental de la mer du Nord, semble faire remonter la prétention des États riverains sur leur plateau continental au temps de leur formation géologique. La cour s'est plutôt appuyée sur le principe que le droit international ne tente pas de découvrir du droit qui a toujours existé. D'ailleurs, même si tel était le cas, l'État bénéficiaire serait l'entité qui a compétence pour acquérir des droits relatifs au plateau continental, c'est-à-dire le Canada.

La Cour suprême a donc considéré que le Canada détenait la compétence législative a l'égard des droits à exercer sur le plateau continental, en vertu de son pouvoir résiduaire en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement.

La Cour suprême du Canada a également considéré dans le renvoi qu'il appartenait au gouvernement fédéral d'explorer et d'exploiter le plateau continental au large de Terre-Neuve. Elle a invoqué les motifs suivants: il s'agit d'une manifestation extra-territoriale de sa souveraineté extérieure; la situation constitutionnelle de Terre-Neuve ne lui confère pas de tels droits; le droit international ne reconnaissait pas l'existence de ces droits en 1949, et le Canada a la compétence législative relativement à ceux-ci.

Le 11 février 1985, les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve ont ratifié une entente au sujet des ressources d'hydrocarbures se trouvant au large des côtes de Terre-Neuve. Un conseil conjoint, qui

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

s'appellera l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures offshore, s'occupera de la mise en valeur des ressources, mais c'est le ministre fédéral de l'Énergie, des Mines et des Ressources qui disposera des pouvoirs de décision pour ce qui est du rythme et des méthodes d'exploration et d'exploitation, tant que le Canada n'aura pas atteint l'autosuffisance énergétique et que la sécurité de ses approvisionnements ne sera pas assurée. La province aura quant à elle de vastes pouvoirs fiscaux touchant l'exploitation des ressources offshore.

CONCLUSION

La décision de la Cour suprême du Canada sur le plateau continental de Terre-Neuve, de concert avec la décision sur les droits miniers sous-marins de la Colombie-Britannique, vient grandement clarifier la situation quant au partage des compétences sur le plateau continental. Il est manifeste que les provinces maritimes ne sont plus en état de réclamer des droits de quelque sorte sur le plateau continental au large de leurs territoires respectifs.

Toutefois, la question de la mer territoriale n'a pas reçu de réponse définitive et, pour ce qui est de Terre-Neuve, la Cour d'appel de la province a tranché en faveur de cette dernière à l'égard de la mer territoriale de trois milles. Cette décision a été portée en appel devant la Cour suprême du Canada, mais ni Terre-Neuve ni le gouvernement fédéral n'ont suivi activement l'affaire. Toutefois, cet enjeu est de moindre importance que celui du plateau continental qui, lui, a reçu une réponse définitive. Le gouvernement fédéral est maintenant en position de force pour négocier avec les provinces un arrangement quant au partage des revenus tirés de l'exploitation des ressources tirées du sous-sol du plateau continental. Cet état de fait obligera les provinces qui ne l'ont pas déjà fait à conclure des accords avec le gouvernement fédéral.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

NOTES CHRONOLOGIQUES

1945 - Déclaration du Président Truman, le 28 septembre, selon laquelle les États-Unis sont propriétaires des ressources de leur plateau continental, qui relèvent de leur compétence et de leur contrôle.

1958 - La Convention sur le plateau continental (Genève 1958), adoptée par les Nations unies, prévoit que l'état côtier a des droits souverains en ce qui concerne l'exploration du plateau continental et l'exploitation de ses ressources. Le plateau est décrit comme étant le lit de la mer et le sous-sol des régions marines adjacentes à la mer territoriale, allant soit jusqu'à une profondeur de 200 mètres soit jusqu'aux limites de l'exploitabilité.

1967 - La Cour suprême déclare, dans le Renvoi sur les droits miniers sous-marins de la Colombie-Britannique, que le gouvernement fédéral, et non la province, est propriétaire des zones situées au large des côtes et qu'il y exerce pleine compétence.

1976 - La Cour d'appel de la Colombie-Britannique déclare que certaines terres sous-jacentes au détroit Juan-de-Fuca, au détroit de Georgie et aux îles de la Reine-Charlotte appartiennent à la Colombie-Britannique.

février 1977 - La Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard s'entendent pour aplanir leurs difficultés et signent un protocole d'entente de gestion mixte des ressources prévoyant le partage des revenus (75 p. 100 au gouvernement provincial et 25 p. 100 au gouvernement fédéral).

5 juin 1980 - Adoption en troisième lecture du projet de loi 61 par l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse. Il prévoit le contrôle de l'exploration et de l'exploitation du pétrole situé sur le territoire de la Nouvelle-Écosse et définit ce territoire comme incluant le lit de la mer et le sous-sol du plateau continental jusqu'à la limite de son exploitabilité. Il prévoit aussi l'emploi de Néo-Écossais sur les chantiers d'exploitation au large des côtes de la province.

9 septembre 1980 - Au cours de la conférence constitutionnelle de septembre 1980, le gouvernement fédéral refuse de céder sa compétence sur les ressources sous-marines. Il offre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

cependant un accord administratif aux provinces Maritimes, auxquelles il remettrait tous les revenus générés par l'extraction du pétrole, du gaz naturel et des autres minéraux jusqu'à ce que ces provinces soient bien nanties. Neuf provinces sur dix refusent ces propositions, l'Ontario réservant sa position.

30 décembre 1980 - Le Conseil des relations du travail du Canada se dessaisit d'une requête du Syndicat international des marins qui demandait à être accrédité comme négociateur des travailleurs des plates-formes pétrolières au large de Terre-Neuve. Dans sa décision, le Conseil indiquer qu'il ne désire pas engager des discussions avec d'autres conseils de relations de travail sur des questions de droit constitutionnel et que cela est plutôt du ressort des tribunaux. Suivant sa pratique de reconnaître et d'accepter les décisions rendues en droit constitutionnel par d'autres conseils de relations de travail sur des questions mettant en cause les mêmes parties, le Conseil canadien reconnaît le jugement rendu par le Conseil des relations de travail de Terre-Neuve indiquant que ce dernier a compétence constitutionnelle en ce qui concerne les employés travaillant à l'exploitation des ressources minérales sous-marines de Terre-Neuve. Le Conseil canadien conclut donc qu'il n'a pas la compétence voulue et rejete la requête. On peut s'attendre à ce qu'il soit fait appel de cette décision devant la Cour suprême du Canada.

2 juin 1981 - Le ministre de l'énergie de la Colombie-Britannique, M. Bob McClelland annonce que son gouvernement ouvrira une superficie maritime de 49 000 kilomètres carrés au large de ses côtes en 1982 pour l'exploration du pétrole et du gaz naturel. Cette zone, dont on dit qu'elle contiendrait de 2 à 3 milliards de pieds cubes de gaz naturel, comprend le détroit d'Hécate, l'entrée Dixon, le bassin et le détroit de la Reine-Charlotte, le détroit de Georgie et le détroit de Juan-de-Fuca. La Colombie-Britannique considère que cette zone relève de sa compétence en s'appuyant sur la décision de la Cour d'appel de cette province qui nie la compétence fédérale sur les ressources sous-marines des eaux situées entre le détroit de Juan-de-Fuca et le détroit de Johnstone. L'appel de cette cause est actuellement devant la Cour suprême du Canada. Le ministre déclare aussi que dans les zones sous-marines de compétence fédérale, il collaborera avec les autorités fédérales. Ces dernières considèrent pour leur part que ce litige sera tranché par la Cour suprême.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

27 juillet 1981 - Le premier ministre du Canada envoie une lettre aux premiers ministres de Terre-Neuve et de Nouvelle-Écosse les invitant à négocier une entente sur la gestion des ressources sous-marines au large des côtes de ces provinces et le partage des revenus tirés de cette source. M. Trudeau réaffirme la compétence fédérale fondée sur le jugement de la Cour suprême de 1967 et le fait que les tribunaux devront trancher ce litige. Mais en attendant; il faut trouver une solution à la gestion de la mise en valeur de ces ressources au moyen d'un mécanisme administratif conjoint. Quant au partage des revenus, il propose à Terre-Neuve de traiter les ressources situées au large de ses côtes comme si elles se trouvaient sur la terre ferme, tant que cette province restera économiquement faible. Il propose la tenue d'une série de négociations à partir de l'automne 1981 jusqu'en février 1982. Si ces négociations n'aboutissaient pas, il faudrait attendre la décision des tribunaux sur ce point. Le ministre de la Justice du Canada envoie un télégramme semblable au ministre des Relations intergouvernementales de la Colombie-Britannique. Il y indique de plus que son ministère interjettera appel devant la Cour suprême du Canada du jugement de la Cour d'appel de Colombie- Britannique sur le Renvoi concernant le détroit de Georgie.

2 mars 1982 - Les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse signent une entente relative à l'exploitation des richesses minérales sous-marines de cette province. En vertu de cet accord, le gouvernement canadien conserve le contrôle du développement de ces ressources, alors que la Nouvelle-Écosse percevra la presque totalité des revenus qui en proviendront jusqu'à ce que l'économie de cette province atteigne la moyenne nationale. La question de la propriété de ces ressources n'a pas été tranchée par cet accord.

5 mars 1982 - La Division d'appel de la Cour fédérale décide que le gouvernement du Canada a compétence sur les relations de travail à bord des navires desservant les plates-formes pétrolières au large des côtes, du fait de sa compétence sur la navigation. Par conséquent, la demande d'accréditation faite par le Syndicat international des marins doit être renvoyée devant le Conseil des relations du travail du Canada. La Cour refuse de trancher la question de la propriété des ressources minérales sous-marines. Le 10 mai 1982, la Cour suprême du Canada refuse d'entendre l'appel de cette décision.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

16 mars 1982 - Le premier ministre de Terre-Neuve dévoile les propositions relatives aux ressources minérales sous-marines de sa province que son gouvernement a présentées au gouvernement fédéral le 25 janvier. On y retrouve cinq aspects: l'instauration de programmes économiques favorables à Terre-Neuve, une gestion conjointe des ressources, une formule de partage des revenus, un partage égal des droits de la Couronne entre Pétro-Canada et la société de la Couronne de Terre-Neuve et l'enchâssement de tout accord sur les ressources dans l'article 43 de la nouvelle Loi sur le Canada.

6 avril 1982 - Le Parti conservateur de Brian Peckford remporte une victoire aux élections générales de Terre-Neuve. M. Peckford avait déclenché ces élections trois semaines plus tôt en déclarant qu'il demandait à l'électorat de cette province un mandat pour négocier avec Ottawa la propriété des ressources minérales sous-marines au large de ses côtes.

20 mai 1982 - Le gouvernement fédéral décide de renvoyer devant la Cour suprême du Canada le problème de la propriété des ressources du gisement Hibernia situé au large des côtes de Terre-Neuve. Dans une lettre à M. Peckford, le premier ministre du Canada souligne qu'il a pris cette décision du fait qu'il juge impossible de parvenir à une entente avec Terre-Neuve sur l'exploitation des ressources naturelles sous-marines de cette province. M. Peckford proteste contre ce geste unilatéral d'Ottawa, qui survient pendant que la Cour suprême de Terre- Neuve est saisie d'une question semblable.

17 février 1983 - La Cour suprême de Terre-Neuve rend sa décision relative au lit et au sous-sol de la mer territoriale et du plateau continental de Terre-Neuve. Elle reconnaît que cette province possède un statut constitutionnel lui permettant d'acquérir la propriété de territoires et d'exercer sa compétence sur ceux-ci en vertu du droit international. Terre-Neuve, en légiférant, a acquis la souveraineté sur le lit et le sous-sol de sa mer territoriale. L'existence de la "Commission du gouvernement de Terre-Neuve" et les Conditions de l'Union n'ont rien changé à cet égard. Mais la Cour ne reconnaît pas les droits de Terre-Neuve sur les ressources du plateau continental au large de ses côtes. Même si le principe en était reconnu en 1949, au moment de l'Union, Terre-Neuve n'a pas légiféré pour s'approprier ces droits et ne peut aujourd'hui les réclamer. Ces derniers appartiennent donc au gouvernement fédéral.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

22-24 février 1983 - Audiences de la Cour suprême du Canada sur les droits de Terre-Neuve sur les ressources du champ pétrolifère Hibernia situé au large des côtes de cette province.

mars 1984 - La Cour suprême du Canada décide à l'unanimité que le gouvernement fédéral a le droit d'explorer et d'exploiter les ressources minérales et les autres ressources naturelles du sol et du sous-sol du plateau continental au large de Terre-Neuve.

17 mai 1984 - Par une décision majoritaire (4-2), la Cour suprême du Canada accorde à la Colombie-Britannique le droit de propriété sur les terres et les ressources naturelles du sol et du sous-sol des eaux séparant l'île de Vancouver de la terre ferme de cette province. Cette décision confirme la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

juin 1984 - La Loi sur l'accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières (S.C. 1984, c. 29) et la Canada Nova Scotia Oil and Gas Agreement Act de la Nouvelle-Écosse (S.N.S. 1984, c. 2) reçoivent la sanction royale. Ces lois rendent effectif l'accord du 2 mars 1982 conclu entre le Canada et la Nouvelle-Écosse au sujet de l'exploitation des ressources minérales au large des côtes de la province.

14 juin 1984 - Le chef du Parti conservateur, M. Brian Mulroney, annonce la politique de son parti quant aux ressources situées au large des côtes de Terre-Neuve. Cette politique prévoit la nomination d'un président indépendant à la tête du bureau de gestion de ces ressources et permet à Terre-Neuve de percevoir les revenus de ces ressources comme si elles étaient de provenance terrestre. Le gouvernement fédéral réduirait alors de 10 p. 100 ses paiements de péréquation à Terre-Neuve.

11 février 1985 - Les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve ratifient une entente, l'Accord atlantique, concernant la mise en valeur des ressources d'hydrocarbures au large des côtes de Terre-Neuve. L'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures offshore, dont les membres seront nommés conjointement, sera créé pour gérer l'exploitation. La province aura le droit de percevoir des impôts sur les ressources offshore.

21 mai 1986 - La Loi fédérale sur les hydrocarbures (projet de loi C-92), qui réglementerait l'exploration pétrolière au large des côtes en l'absence d'un accord

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

fédéral-provincial à cet effet, franchit l'étape de la deuxième lecture. Le projet de loi expire au Feuilleton à la prorogation du Parlement en août 1986.

26 mai 1986 - La Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve (projet de loi C-94), en vertu de laquelle serait mis en oeuvre l'accord intervenu entre le Canada et Terre-Neuve le 11 février 1985, franchit l'étape de la deuxième lecture. Le projet de loi expire au Feuilleton à la prorogation du Parlement en août 1986.

26 août 1986 - Les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse signent un accord pour remplacer celui de 1982 concernant l'exploitation des ressources minérales au large des côtes de la province. Le nouvel accord permet à celle-ci de participer à part égale à la gestion de l'exploitation du pétrole au large de ses côtes et modifie certains aspects du régime fiscal fédéral-provincial touchant les ressources offshore.

3 octobre 1986 - Le projet de loi C-6, Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve, visant à mettre en oeuvre l'accord intervenu entre le Canada et Terre-Neuve le 11 février 1985, est réputé déposé à la Chambre des communes, franchit les étapes de la première et de la deuxième lectures, et est renvoyé à un comité législatif. Celui-ci le modifie et le présente à la Chambre le 6 novembre 1986.

18 novembre 1986 - La Loi fédérale sur les hydrocarbures (projet de loi C-5), destinée notamment à réglementer l'exploration pétrolière au large des côtes en l'absence d'un accord fédéral-provincial à cet effet, reçoit la sanction royale. Elle entrera en vigueur à une date fixée par proclamation, sauf l'article 116, qui est réputé être entré en vigueur le 5 mars 1982.

15 février 1987 - Entrée en vigueur de certaines dispositions de la Loi fédérale sur les hydrocarbures (projet de loi C-5), soit les articles 1 à 3 et les parties I à VII, IX et X, sauf pour les terres domaniales en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve et dans les Territoires du Nord-Ouest.

4 avril 1987 - La Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve (projet de loi C-6) entre en vigueur, sauf la section VIII de la partie II, relative aux transferts et cessions et à l'enregistrement, les articles 207 et 208, concernant certains impôts, et la partie VII, concernant l'impôt des personnes morales.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Arvay, Joseph, "Newfoundland's Claim to Offshore Mineral Resources: An Overview of the Legal Issues", Canadian Public Policy, hiver 1979, p. 32. (Bibliothèque du Parlement H/2/C38)

Beauchamp, K., M. Crommelin et A.R. Thompson, "Jurisdictional Problems in Canada's Offshore" (1973) 11 Alberta Law Review 431. (Bibliothèque du Parlement KA/76/A43)

Gault, Ian Townsend, "Juridiction over the Petroleum Resources of the Canadian Continental Shelf: The Emerging Picture" (1985) 23 Alberta Law Review 75. (Bibliothèque du Parlement KA/76/A43)

Head, Ivan, "The Canadian Offshore Mineral Resources Reference: The Application of International Law to a Federal Constitution" (1968) 18 University of Toronto Law Journal 131. (Bibliothèque du Parlement KA/76/U58)

"In the Matter of an Arbitration between Petroleum Development (Trucial Coast Ltd.) and the Sheikh of Abu Dhabi" (1952) International and Comparative Law Quarterly 247. (Bibliothèque du Parlement JX/1/I58)

Jewett, M.L., "The Evolution of the Legal Regime of the Continental Shelf" (1984) 23 Canadian Yearbook of International Law 153. (Bibliothèque du Parlement JX/21/C35/1984)

Laforest, Gérard V., Natural Resources and Public Property Under the Canadian Constitution, Toronto, University of Toronto Press, 1969, p. 85-107. (Bibliothèque du Parlement JL/70/N3/L33)

Martin, Cabot, "Newfoundland's Case on Offshore Minerals: A Brief Outline", (1975) 7 Ottawa Law Review, 34-61. (Bibliothèque du Parlement KA/76/088)

Ministry of Mines and Energy, Government of Newfoundland and Labrador, Heritage of the Sea ... Our Case on Offshore Mineral Rights, 1977. (Bibliothèque du Parlement JL/70/N3/N5/A35)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

JURISPRUDENCE

New South Wales c. The Commonwealth (1975), 8 A.L.R. 1.

Affaire du plateau continental de la mer du Nord (1969), 2 C.J. 1.

R. c. Keyn (1876), 2 Ex. D. 63.

Reference Re Mineral and Other Natural Resources of the Continental Shelf (1983), 145 D.L.R. (3d) 9 (Cour d'appel de Terre-Neuve).

Reference Re Offshore Mineral Rights of British Columbia (1967), 65 D.L.R. (2d) 353 (Cour suprême du Canada).

Renvoi relatif à la propriété du lit du détroit de Géorgie et des régions avoisinantes, [1984] 1 R.C.S. 388.

Renvoi relatif au plateau continental de Terre-Neuve, [1984] 1 R.C.S. 86.

United States c. California (1947), 332 U.S. 19.

United States c. Louisiana (1950), 339 U.S. 699.

United States c. Texas (1950), 339 U.S. 707.